JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 19/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 285/2025

Reclamante: [redacted].

Organismo: MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

Palabras clave: DANA, comunicaciones, informes, art. 18.1.b) LTAIBG, respuesta tardía.

R CTBG
Número: 2025-0552 Fecha: 19/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de noviembre de 2024 la reclamante solicitó a la Delegada del Gobierno en la Comunidad Valenciana a través del MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «En relación a la reciente catástrofe producida en Valencia por los efectos de la DANA, y considerando que la protección de las personas y bienes requeriría una dirección de carácter nacional al exigir recursos supraautonómicos, SOLICITO:

   1.- Relación de actuaciones del Delegado del Gobierno realizadas en la gestión de la crisis humanitaria provocada por la DANA, comunicaciones mantenidas con el Ministerio del Interior informando de la gravedad de los hechos el día 29 de octubre y copia de la documentación con las instrucciones recibidas del mismo.

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2.-Copia de los informes que desaconsejaron que la Delegación del Gobierno instara al Ministro del Interior la declaración de emergencia de interés nacional».

2. Mediante resolución de fecha 10 de enero de 2025, el Ministerio responde lo siguiente:

   «El 5 de noviembre de 2024 la solicitud se recibió en este centro directivo, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG para su resolución.

   El 5 de diciembre de 2024 se notificó a la solicitante la ampliación del plazo para resolver, de acuerdo con el artículo 20.1 de la LTAIBG.

   Una vez analizada la solicitud, en el ámbito de sus competencias esta Dirección General considera que procede resolver en los términos siguientes, conforme a la información facilitada por la Delegación del Gobierno en Comunitat Valenciana:

   El día 29 de octubre de 2024 se activó la situación 2 del Plan Especial de Inundaciones por parte de la Administración competente (Generalitat Valenciana), participando la Delegada del Gobierno en el CECOPI (Centro de Coordinación Operativa Integrado) convocado a las 17 horas y manteniéndose las comunicaciones con el CENEM (Dirección General de Protección Civil).

   Respecto a las comunicaciones solicitadas, se inadmite a trámite este apartado de la solicitud, en virtud de lo establecido en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, al estar la información contenida en comunicaciones e informes internos entre los Centros de Coordinación estatal y autonómico (Generalitat Valenciana).

   En relación con el segundo punto de la solicitud, la Delegación del Gobierno en Comunitat Valenciana informa que en ese centro directivo no consta la información solicitada».

3. Mediante escrito registrado el 7 de febrero de 2025, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

   «(...) La respuesta recibida no analiza ni profundiza con la motivación requerida las causas de inadmisión, como reiteradamente viene exigiendo el CTBG (...) Las

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0552 Fecha: 19/05/2025

limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas (...) "Por lo que concierne, (...), a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, este Consejo ha precisado ya, en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita su aplicación es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene (...) también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que «tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación». La resolución remitida no motiva la denegación como exige el art. 18, limitándose a la aplicación genérica del mismo, por lo que no resulta aplicable (...)».

4. Con fecha 7 de febrero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 28 de febrero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «(...) Este centro directivo aplicó la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG respecto de una parte de la solicitud, por tratarse de información contenida en comunicaciones e informes internos, de conformidad con el Criterio Interpretativo 6/2015 de ese Consejo, de 12 de noviembre de 2015, que permite invocar la aplicación de esa causa cuando se trate de "notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos" siempre que tengan "la condición principal de auxiliar o de apoyo".

   En este sentido, dichas comunicaciones se produjeron en la esfera interna de las autoridades públicas, con un carácter principal de auxiliar o de apoyo y en ningún caso constituyeron tramites de ningún procedimiento.

   A la vista de las alegaciones anteriores, este centro directivo solicita de ese Consejo la desestimación de la reclamación 285/2025, ya que considera que aplicó la causa de inadmisión prevista en artículo 18.1.b) de la LTAIBG de acuerdo con las circunstancias previstas por ese Consejo en su Criterio Interpretativo 6/2015».

5. El 5 de marzo de 2025, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 19 de marzo de 2025 en el que señala:

   «El Ministerio contesta la solicitud referida a los informes y documentación por la cual se informaba al Ministro del comienzo de la DANA, los avisos recibidos y sobre todo, quién se los transmitió, alegando que se trata de documentación interna entre órganos. Debemos mostrar nuestra disconformidad con tal interpretación reiterando lo manifestado en nuestro escrito de reclamación.

   La importancia de la documentación solicitada, de la cual se reconoce su existencia, vista la magnitud de la catástrofe, forma parte de una documentación que ayuda a comprender el comportamiento de la administración y la toma de decisiones que efectuó en los días señalados, función primordial de la Ley de Transparencia, sin que quepa predicar de ellas el carácter de interna.

   La resolución de inadmisión se limita a afirmar que se trata de documentación interna sin motivar la inadmisión, por lo que ante dicha falta de motivación debe estimarse la presente reclamación».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en*

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0552 Fecha: 19/05/2025

poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud en la que se pide el acceso a información relacionada con la catástrofe provocada por la DANA en la Comunidad Valenciana con el siguiente nivel de desglose: (i) actuaciones realizadas por la Delegada del Gobierno para la gestión de la crisis, comunicaciones practicadas con el Ministerio del Interior informando de la emergencia el 29 de octubre de 2024, así como copia de la documentación con las instrucciones dictadas por ese Departamento; y (ii) copia de los informes por los que se desaconsejaba que la Delegación del Gobierno instara al Ministro del Interior la declaración de emergencia de interés nacional.

   Según consta en el expediente, la peticionaria presentó su solicitud con fecha 4 de noviembre de 2024, recibiéndose en el Ministerio requerido el 5 de noviembre de 2024. Con posterioridad, el 5 de diciembre de 2024, se notificó, según ha indicado el Ministerio, la ampliación del plazo para resolver—sin que este Consejo haya tenido acceso a ese documento, que no le ha sido remitido en respuesta al requerimiento formulado por esta Autoridad para el traslado del expediente y el envío de las oportunes alegaciones—.

   Concluido el plazo anterior, el Ministerio, con fecha 10 de enero de 2025, dictó resolución y facilitó, de acuerdo con la información proporcionada por la Delegación del Gobierno, el detalle de la actuación de la Delegada del Gobierno el 29 de octubre de 2024 ante la irrupción de la DANA en la Comunidad Valenciana. Resolvió, no obstante, inadmitir la petición en lo que se refiere a las comunicaciones solicitadas con fundamento en el artículo 18.1.b) LTAIBG al considerar su carácter

R CTBG
Número: 2025-0552 Fecha: 19/05/2025

exclusivamente interno, y alegó, en último término, que no constaba en su centro directivo la información a qué se refiere el segundo punto de la solicitud.

A la vista de la reclamación presentada, en la que la solicitante manifestó la falta de análisis y motivación de la causa de inadmisión alegada, el Ministerio invocó lo dispuesto en el Criterio Interpretativo 6/2015 del Consejo para fundamentar la procedencia del artículo 18.1.b) LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

   En este caso, la ampliación se notificó el 5 de diciembre de 2024, último día del plazo para resolver,—pues como se ha expresado la solicitud se recibió en el Ministerio el 5 de noviembre de 2024—, no recayendo la resolución hasta el 10 de enero de 2025; esto es, superado el mes adicional para resolver, un plazo desproporcionado para la tramitación de una solicitud e incompatible con el principio de eficacia que según el artículo 103 de la Constitución ha de regir la actuación de la Administración Pública y con la concepción del procedimiento de acceso a la información por el legislador como un *«procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»* (como se subraya en el preámbulo de la LTAIBG).

   A lo anterior, se añade que no puede valorarse si se aplicó correctamente esta ampliación de plazo, toda vez que el Ministerio no remitió la notificación correspondiente a esta Autoridad y se limitó únicamente a informar de esta circunstancia en su resolución sin justificar la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional —volumen o complejidad de la información—.

   Además, conviene recordar a este respecto que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines.

R CTBG
Número: 2025-0552 Fecha: 19/05/2025

5. Sentado lo anterior, corresponde analizar la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG, que permite la inadmisión de las solicitudes *«referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas».*

   Conviene recordar en este punto que *«[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, cabe mencionar que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

   Así en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

   También se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

R CTBG
Número: 2025-0552 Fecha: 19/05/2025

6. En este caso, el Ministerio requerido se limita a señalar en su resolución inicial que las comunicaciones pretendidas se refieren a *«información contenida en comunicaciones e informes internos»* y si bien es cierto que esta afirmación adolece ciertamente de toda argumentación —pues como ha reconocido en no pocas ocasiones este Consejo, no es suficiente la mera invocación de una causa del artículo 18.1 LTAIBG para inadmitir una solicitud— también lo es que, aun de forma tardía, amplió lo argumentado y fundamentó la concurrencia de alguno de los supuestos contemplados en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo. En ese sentido, subrayó que las comunicaciones solicitadas, enmarcadas en el ámbito exclusivamente interno de las autoridades públicas, con un carácter eminentemente *auxiliar o de apoyo*, no constituyen en modo alguno trámites del procedimiento.

7. En efecto, la aplicación de la doctrina expuesta a este caso conduciría a la desestimación de la reclamación en lo que se refiere a las comunicaciones que operaron entre la Delegada del Gobierno en la Comunidad Valenciana y el Ministerio del Interior para informar de la irrupción de la DANA, ya que en este caso se trata de información preliminar de intercambio inicial de datos entre órganos administrativos, por lo que no se vislumbra carácter decisional alguno, lo que justificaría la aplicación de la causa de inadmisión prevista en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG.

8. En consecuencia, procede estimar por motivos formales la reclamación al no haberse respetado el derecho de la reclamante a obtener respuesta en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la interposición de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23

conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0552 Fecha: 19/05/2025

[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta